

## **Conditions d'émergence et de viabilité des organisations de producteurs et des coopératives au Costa Rica**

### **Auteurs :**

G. Faure, CIRAD, UMR « Innovation », Montpellier

J.F. Le Coq, CIRAD, UPR « Actions collectives, politiques et marchés », Montpellier

Nadia Rodriguez, Universidad Colegio Mayor Nuestra Señora del Rosario, Bogota

### **Mots clés :**

Organisations de producteurs, Politiques publiques, Typologie, Costa Rica,

### **Résumé :**

Cette communication propose une analyse des stratégies des organisations de producteurs (OP) au Costa Rica et des politiques destinées à les renforcer. L'analyse de l'évolution des organisations de producteurs au cours des trois phases qui ont marqué l'histoire agraire du Costa Rica, montre que (i) l'émergence et le renforcement des OP sont dépendants de la nature des politiques publiques et des possibilités d'accès aux marchés, (ii) les conditions économiques et institutionnelles actuelles sont plus défavorables aujourd'hui aux exploitations familiales et limitent fortement le développement des OP, (iii) pour une grande majorité d'OP le renforcement du capital humain et social est prépondérant par rapport à l'accroissement de la dotation en ressources économiques pour expliquer les évolutions.

Cette analyse met donc en évidence une pluralité des trajectoires et une grande diversité des stades de développement des OP. Elle permet de proposer une typologie des organisations fondée sur une prise en compte du fonctionnement des organisations, de leur trajectoire, et de leurs activités qui justifie des appuis adaptés en fonction du type d'organisations.

## **1. Introduction**

### **1.1. *Intérêts des organisations de producteurs dans le contexte actuel***

Au cours des dernières années, les conditions d'accès aux marchés des produits agricoles ont fortement changé sous l'influence des facteurs suivants : (i) une ouverture des marchés agricoles et une réduction des barrières tarifaires qui ont mis en concurrence des agricultures aux niveaux de productivités différenciés (Mazoyer, 1997), (ii) la concentration des circuits de distributions des produits agricoles pour les marchés nationaux et internationaux (Berdegue et al., 2005), et (iii) le développement de nouvelles normes publiques et privées dans le commerce des produits agricoles imposant un suivi difficile de cahiers des charges complexes (Henson et Caswell, 1999).

Dans ce contexte, plus que jamais, les petits producteurs dans les pays du sud rencontrent des contraintes pour accéder et s'insérer favorablement dans les marchés des produits agricoles. Ces difficultés sont notamment liées à (i) leur dotation ou accès limité aux facteurs de production (notamment terre et capital financier), (ii) aux faiblesses de leur capital humain et social, (iii) aux coûts et risques de transactions élevés, (iv) à leur faible pouvoir de négociation liés à une forte asymétrie d'information (Bienabe et al, 2004).

Le rôle des organisations de producteurs (OP) est progressivement reconnu pour faire face à ces difficultés et faciliter, par l'action collective, l'accès des petits producteurs à des marchés de plus en plus globalisés et au fonctionnement complexe (Rondot et Collion, 2001 ; Banque Mondiale, 2008). Elles permettent de coordonner une offre atomisée de production et de faciliter le suivi de cahier des charges contraignant à travers des coordinations horizontales, d'accroître le pouvoir de négociations en mettant en place des formes de coordination verticale favorisant une réduction des risques et coûts de transaction. Outre des fonctions de coordinations, les OP peuvent remplir de nombreuses autres fonctions d'appui aux producteurs (Bosc et al, 2002) en facilitant l'accès aux technologies de production, aux facteurs de production (équipement collectifs, coordination de la main d'œuvre,...), au financement, etc. Enfin, elles peuvent permettre de représenter les intérêts de producteurs dans le cadre de négociation de politiques agricoles (Mercoiret, 2006).

Néanmoins, les organisations de producteurs rencontrent encore de nombreuses difficultés liées à des capacités stratégiques et/ou capacités opérationnelles limitées (Rondot et Collion, 2001) qui varient fortement en fonction de l'histoire de chacune d'entre elles et du contexte économique et institutionnelle dans lequel elles agissent. Ainsi, dans de nombreux pays, leur renforcement, et ce quelque soit la forme juridique concernée (associations, coopératives,...), est un enjeu pour le développement agricole et rural des agricultures du Sud et la réduction de la pauvreté (Banque Mondiale, 2008).

### **1.2. *Le Costa Rica, une longue histoire des organisations***

Le Costa Rica a une longue expérience d'appui aux organisations paysannes et de structuration du monde paysan (Rodriguez, 2006). Il a connu un fort développement du

mouvement coopératif depuis un peu moins d'un siècle, particulièrement fort dans le secteur d'exportation du café mais également dans le secteur laitier (Maître d'Hôtel, à paraître). Comme beaucoup de pays, après une phase de développement où l'Etat a joué un rôle important, il a connu au cours des 20 dernières années un processus de libéralisation et de réduction de l'appareil d'Etat. Le Costa Rica compte aujourd'hui un nombre important d'organisations paysannes (environ 3.000), de statut diversifié (association, coopérative, fondation, centre agricole cantonal, fédération, corporation, syndicat,...) et avec des niveaux de structuration contrastés allant d'organisations locales à des organisations de niveau national, voire international.

Fort d'une histoire longue en termes de mouvement paysan et d'une grande diversité de formes organisationnelles, le Costa Rica est un bon terrain empirique pour (i) analyser les conditions d'émergence et de viabilité des organisations paysannes et (ii) caractériser leur diversité en fonction de leurs stratégies et de leur environnement. Une telle connaissance est indispensable pour mieux définir des politiques et promouvoir des actions d'appui aux organisations

## **2. Cadrage théorique et méthode**

### **2.1. *Le cadrage théorique***

Selon les courants théoriques, l'émergence des organisations s'expliquent de différentes façons. En sociologie, l'organisation née de la volonté partagée d'un certain nombre d'individus pour atteindre un objectif commun. Pour Olson (1978), les organisations naissent du choix rationnel d'individus, basé sur un calcul en termes de coûts (engagement, investissement de temps, d'argent,...) et de bénéfices espérés à travers une action collective. D'autres travaux (Orstom, 1990) mettent en avant la nécessité de produire des règles entre les individus pour construire ou gérer des biens communs. En économie néo-institutionnelle (Williamson, 1985), les organisations sont des entités économiques qui permettent une réduction des coûts de transactions. S'inscrivant dans un cadre de rationalité limitée et de comportement opportuniste des agents, la coordination par le marché s'avère inefficace quand les risques sont élevés et quand la mobilisation d'actifs spécifiques est importante. Dès lors, les organisations (telles que les coopératives) proposent des formes de coordinations hybrides entre le marché et la hiérarchie pour gérer les transactions entre acteurs (Menard, 2006). Enfin, dans une vision plus structuraliste, les organisations naissent d'une nécessité d'une société locale face à un enjeu réel et mobilisateur (Mercoiret, 1994), et constituent des structures d'intermédiation qui se construisent à l'interface d'une société rurale locale et leur environnement pour gérer les relations entre les agriculteurs et les acteurs économiques, institutionnels et politiques extérieurs.

Plusieurs paramètres sont importants à prendre en compte pour caractériser le fonctionnement d'une organisation (Mercoiret, 1994 ; Rondot et Collion, 2001 ; Biénabe et al., 2006), à savoir :

- Les ressources dont elle dispose, en particulier la quantité et la nature des ressources humaines (membres du conseil d'administration, salariés,...), et les ressources matériels et financières,
- Les capacités acquises au cours du temps, en particulier (i) celles d'ordre stratégique pour élaborer une vision, construire un programme d'actions, évaluer des résultats et (ii) celles

d'ordre opérationnel pour agir et mettre en œuvre de manière efficace des moyens afin d'atteindre les objectifs définis,

- Les formes de coordination interne qui recouvrent l'ensemble des règles formelles et informelles (gouvernance) pour définir les relations entre (i) les membres, et (i) les membres et la structure de gestion,
- Les formes de coordination externe qui recouvrent différentes modalités (contrat, réseaux,...) pour définir les relations avec les acteurs extérieurs (clients et fournisseurs, communauté, services d'appui,...).

Dans le cas d'organisations de producteurs, ces paramètres sont la résultante d'une construction progressive par les membres et les responsables de l'organisation. Mais plusieurs facteurs extérieurs influencent leur fonctionnement tels que:

- les caractéristiques du système technique, notamment les caractéristiques du produit et des investissements réalisés (la configuration de l'organisation n'est pas la même si elle a pour objectifs de commercialiser du lait ou du haricot) et/ou des activités (agricoles, non-agricoles, services matériels et/ou immatériels)
- son environnement qui incluent les caractéristiques et stratégies des exploitations membres de l'organisation, la dispersion des exploitations, le niveau de cohésion sociale dans la communauté, les caractéristiques et stratégies des fournisseurs et clients, les exigences du marché, les infrastructures disponibles, et l'environnement institutionnel incluant les politiques publiques et les conditions d'accès aux services d'appui.

Les organisations de producteurs évoluent au cours du temps. La théorie évolutionniste (Dosi et Nelson, 1994) considère que l'organisation apprend et innove pour s'adapter à son environnement et celles qui réalisent des choix inadaptés disparaissent. L'évolution peut être alors appréhendée selon un modèle simple avec des cycles comprenant différentes phases : naissance, croissance, maturité, crise, et reprise ou disparition (Sykuta et Cook, 2001).

L'évolution des organisations peut également être décrite en s'appuyant sur la notion de trajectoire qui décrit l'histoire d'une organisation comme une succession de passages d'un stade à un autre relatif à un ensemble de contraintes internes ou externes, et d'opportunités liées à son environnement. Nous mobiliserons cette notion car elle apparaît plus opérationnelle avec une prise en compte ample de la diversité de processus d'évolution. Cette vision rompt avec celle d'un développement linéaire des organisations qui s'observent peu dans la réalité, permet de décrire le changement dans les organisations sans présager d'un hypothétique stade ou fonctionnement optimal, et évite ainsi une lecture normative des évolutions et des conditions de viabilité. Cette notion permet ainsi de mettre en lumière ainsi une multiplicité d'étapes et de transitions pour mieux appréhender les facteurs explicatifs de ces évolutions. Elle prend en compte les facteurs externes liés à l'environnement (chocs économiques, changements politiques, chocs naturels – climatiques, etc... -,...) et les facteurs internes (gouvernance,...) tout en mettant en lumière les choix stratégiques des organisations (conscients ou inconscients).

Nous considérerons ainsi qu'il n'existe pas un modèle unique de développement des organisations mais des trajectoires diversifiées. En outre, nous considérerons qu'il n'y a pas de reproductibilité des trajectoires. En effet, un contexte favorable à un moment donné et mis à profit par une organisation pour passer d'un état N à un état N+1, peut évoluer et modifier les possibilités d'évolution d'autres OP qui atteignent cet état N plus tardivement. Par ailleurs, des organisations ayant commencé avec une trajectoire similaire peuvent évoluer de façon différenciée suite à des choix stratégiques différents. Enfin, nous considérerons que dans les

trajectoires des organisations, il existe des irréversibilités liées notamment aux investissements réalisés, à la spécialisation des savoirs, et à la spécificité des réseaux construits et/ou mobilisés.

## **2.2. Méthode**

Les recherches qui ont nourri notre réflexion ont été conduites dans le cadre d'un accord de coopération entre le Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage du Costa Rica (MAG) et le CIRAD. Elle s'appuie d'une part sur une analyse historique (i) des organisations de producteurs, notamment dans la région nord du pays, en insistant sur la participation des membres dans les organisations et des organisations dans les processus de développement (Rodriguez, 2006), et (ii) des politiques d'appui en insistant sur l'impact des politiques sur les organisations et la participation des organisations à la construction des politiques (Maître d'Hôtel, à paraître). Elle s'appuie d'autre part sur démarches de recherche-action conduites avec des organisations pour (i) répondre à des demandes relatives à l'amélioration de leur fonctionnement, et (ii) co-construire avec les producteurs et leurs organisations une proposition de stratégie de renforcement des organisations à partir de rencontres réalisées dans les différentes régions du pays et d'un congrès national d'organisations de producteurs.

## **3. Adaptation des organisations face aux évolutions des politiques publiques**

Le Costa Rica a connu des changements majeurs au niveau politique avec une période de fort interventionnisme étatique suivie d'un processus accéléré de libéralisation. Dans ce contexte, les organisations paysannes ont été appelées à jouer un rôle de plus en plus important pour faire face aux nouveaux enjeux économiques et sociaux imposées par un nouvel ordre des relations au niveau mondial, national et local. Pour avancer dans notre réflexion sur l'importance et la diversité des organisations paysannes, nous proposons donc une analyse historique des politiques, qui nous permettra de montrer comment les organisations ont réagi et évolué face à ces transformations. Pour ce faire, nous allons utiliser une périodisation en trois phases pour analyser en parallèle l'évolution des politiques agricole et les réponses des organisations paysannes. Ce parcours nous permettra finalement de mieux comprendre l'état actuel des organisations et les stratégies qu'elles adoptent face aux nouveaux défis auxquels elles sont confrontées.

### **3.1. Formation des premières OP dans un environnement politique protectionniste**

La première phase de notre analyse est celle où les premières OP surgissent sous la tutelle d'un appareil institutionnel complexe mis en place par l'Etat dans une logique politique protectionniste. Cette période commence dans les années 40 et se prolonge pendant quatre décennies.

Cette période est dominée par le principe selon lequel la modernisation des pays du sud passe nécessairement à travers un processus où l'Etat joue un rôle important. De ce fait, les interventions publiques vont se renforcer dans tous les domaines qui visent à transformer la société traditionnelle en société moderne. Un lourd appareil institutionnel est alors mis en

place pour développer d'ambitieux programmes éducatifs, de santé publique, d'appui à l'industrialisation, et de modernisation des systèmes de production agricoles. Au Costa Rica, dans le domaine de la production agricole, la plupart des institutions publiques existantes actuellement ont été créées durant cette période, soit à partir de 1948. L'agriculture est alors considérée comme le « moteur » du développement économique au travers de la production caféière destinée à l'exportation mais aussi de productions permettant de satisfaire la consommation nationale. Dans ce contexte, la politique agraire s'oriente dans deux directions avec d'abord une politique de redistribution des terres destinée à augmenter la production de cultures vivrières pour le marché intérieur et ensuite une politique de modernisation de la production orientée vers des cultures destinées aussi bien au marché intérieur qu'au marché d'exportation (Masis et Rodriguez, 1994).

Pour mettre en place la politique de distribution foncière, l'Etat costaricien crée en 1962 l'Instituto de la Tierras y Colonización (ITCO) qui se transforme en 1982 en Instituto de Desarrollo Agrario (IDA). L'ITCO organise et légalise la colonisation provoquée par le mouvement migratoire spontanée, en provenance du centre du pays dès les années 30, puis postérieurement en provenance du Nicaragua. L'ampleur de cette politique est significative car, entre 1962 et 1986, l'institution a attribué 1.376.095 ha à près de 56.688 familles (Mora, 1994). Cette politique va marquer le paysage des organisations du pays car l'ITCO et ensuite l'IDA, pour consolider les nouvelles communautés dénommées « *asentamientos* », a promu un nombre important d'organisations de producteurs tournées vers des activités de développement communautaire et largement dépendantes des appuis extérieurs.

En ce qui concerne la modernisation agricole, d'importants investissements ont été réalisés pour accroître la production selon le modèle technique de la « révolution verte ». Le MAG assure alors les fonctions de recherche appliquée, de vulgarisation et octroie des crédits aux producteurs. Le Conseil National de Production (CNP) intervient dans la fixation des prix et la commercialisation des céréales et protéagineux. Dans ce contexte, l'agriculture se développe dans un cadre sécurisé par un Etat protecteur. De nombreuses organisations paysannes apparaissent alors, comme un moyen pour assurer une meilleure distribution des services offerts par les institutions du secteur. Le coopérativisme, forme particulière d'organisation, se développe dès les années 50 sous l'influence idéologique du parti Libération National et en mobilisant des ressources provenant de la coopération internationale. Il concerne d'abord le secteur du café, avec une quinzaine de grosses coopératives fonctionnant encore actuellement, de la canne à sucre, et plus tardivement du lait en donnant naissance notamment à la puissante coopérative Dos Pinos. Les producteurs intègrent ainsi progressivement les fonctions de transformation et de commercialisation mais le développement de leurs organisations reste très souvent dépendant des appuis de l'Etat.

Au cours des années 70, les institutions publiques du secteur interviennent directement dans la création et l'orientation de nouvelles organisations de producteurs. Les Agences de Services Agricoles (ASA) du MAG sont mises en place dans chacun des cantons du pays avec pour mission, entre autres, la création des Centres Agricoles Cantonaux (CAC)<sup>1</sup>, mouvement associatif fortement dépendant des institutions.

---

<sup>1</sup> Associations qui regroupent un grand nombre de producteurs dans chaque canton, et dont l'objectif premier est de faciliter la distribution des services coordonnés par les ASA. Malgré le fait d'être des associations paysannes, elles sont administrées par des représentants locaux des différentes institutions publiques du secteur agricole.

Cette période est également caractérisée par l'intervention de la coopération internationale au travers d'importants programmes de financements du processus de modernisation via les institutions publiques. Ces financements s'inscrivent d'abord dans le cadre de « La alianza para el progreso » des années 50, puis ensuite dans le cadre du contrôle de l'expansion des mouvements révolutionnaires en Amérique Centrale dans les années 70. Cette abondance de ressources a favorisé la dépendance des organisations vis-à-vis de l'extérieur et a renforcé l'orientation paternaliste de l'Etat qui a caractérisé, et qui caractérise encore fortement, la relation entre les organisations et les institutions publiques.

### **3.2. La transition libérale**

Les politiques sectorielles de la période précédente s'avèrent très onéreuses, accroissant rapidement l'endettement du pays. Dans la première moitié des années 80, le Costa Rica se voit dans l'obligation d'accepter différents programmes d'ajustement structurel qui préconisent un processus de libéralisation de l'économie (Mora, 1994). Dans ces années et jusqu'à la première moitié des années 90, les politiques se caractérisent par un désengagement progressif de l'Etat et une ouverture des marchés. Dans le domaine agricole, les politiques de protection de la production nationale vont être démantelées progressivement. Pour promouvoir un nouveau modèle d'agriculture ouvert sur les marchés internationaux, le gouvernement met en place un programme appelé « agricultura de cambio<sup>2</sup> ». Cette politique vise à encourager de nouvelles cultures d'exportation (manioc, orange, ananas, cœur de palmier, plantes ornementales, etc.). Les mesures incluent des mécanismes de subventions aux exportations et des appuis techniques et financiers aux organisations de producteurs pour favoriser l'adoption de ces nouvelles cultures. Cependant l'ouverture des marchés aux produits agricoles importés et le retrait significatif de l'Etat<sup>3</sup> dans la régulation des marchés des produits comme le riz, le maïs ou le haricot auront des conséquences catastrophiques pour un nombre important de petits producteurs et leurs organisations.

Les réponses des producteurs confrontés à ce nouvel environnement ne tardent pas et cette période de transition se caractérise globalement par un processus de renforcement de certaines organisations et de fragilisation de beaucoup d'autres. Deux logiques complémentaires accompagnent les stratégies des organisations pendant cette période. D'une part, le MAG en charge de promouvoir « la agricultura de cambio », prend conscience de la dépendance qui s'est créée vis-à-vis de nombre d'organisations paysannes et de leurs difficultés à entreprendre les transformations nécessaires. Il décide alors de susciter la création de nouvelles organisations, qui après une période d'accompagnement, seraient capables de prendre en charge les services nécessaires pour promouvoir des cultures d'exportation et auparavant fournis par l'Etat. Malgré les efforts consentis, l'Etat ne parvient pas à accroître notablement le degré d'autonomie de ces nouvelles organisations. Placées dans un contexte économique plus compétitif et sur des marchés internationaux exigeants et volatils, de nombreuses organisations connaissent alors des échecs sévères. Les causes des échecs sont diverses, mais mettent en évidence un manque d'expérience de la part des leaders paysans, le maintien d'une logique d'assistance qui n'est pas favorable à un engagement fort des membres vis-à-vis de leurs organisations. Par ailleurs, les programmes de « la agricultura de cambio », bien que contribuant à la formation des producteurs dans le domaine des nouvelles

---

<sup>2</sup> Ce programme, lancé par Antonio Alvarez, Ministre de l'Agriculture de l'époque, a ensuite été repris par les différentes administrations. Avec le temps, l'expression a fini par symboliser plus généralement le processus de transformation de la politique agricole par l'adoption d'un modèle libéral.

<sup>3</sup> Ce retrait de l'Etat s'accompagne de mesures plus ou moins graduelles selon les produits, mais ce n'est qu'en 1994 avec l'entrée du Costa Rica dans l'OMC, qu'il va être vraiment achevé.

techniques de production, n'ont pas été efficaces dans le renforcement des capacités des organisations en termes de gestion, commercialisation et transformation des produits.

Parallèlement, un mouvement contestataire du processus de libéralisation se met en place. Alors, que les organisations locales sont focalisées sur leurs activités économiques, quelques unes d'entre elles cherchent à coordonner leurs efforts et structurent un grand mouvement paysan. Ces organisations, qui revendiquent leur indépendance vis-à-vis de l'État, sont issues en grande partie des organisations consolidées dans la période précédente et ayant participé aux luttes foncières. Elles sont dirigées par les mêmes leaders paysans. Les efforts aboutissent dans la formation d'une Coordination Agricole Nationale (Mora, 1989) et les relations avec l'Etat deviennent conflictuelles au niveau national. Les organisations qui défendent actuellement les intérêts des petits producteurs comme Upanacional et la Mesa Nacional Campesina naissent dans ce contexte. Des résultats importants sont obtenus comme la création d'un Foro Agrícola auprès de l'assemblée législative et plus tard la mise en place du programme de « Reconversión Productiva » destiné au financement des investissements des organisations de producteurs. Cependant les efforts de coordination se diluent au cours des années 90 suite à des scissions internes dans le mouvement, ce qui limite finalement la capacité des organisations pour négocier et influencer sur les politiques publiques.

A l'achèvement du processus de libéralisation, symbolisé par l'entrée du Costa Rica à l'OMC en 1994, la situation des organisations est relativement critique. La majorité d'entre elles peine à s'adapter aux nouvelles règles du jeu, l'environnement des organisations se complexifie sans qu'elles gagnent toujours en autonomie, le mouvement paysan est finalement fragmenté, et l'appui des institutions s'amoindrit. Au niveau national, les institutions voient leurs moyens financiers se réduire et perdent de leur poids politique en étant contraintes de s'adapter aux politiques macro-économiques dictées par le Ministère du Commerce Extérieur et le Ministère des Finances. Mais au niveau local, le personnel maintient des relations de dépendance avec les organisations. Les réponses apportées par l'Etat aux demandes des organisations sont alors une combinaison d'attentions sélectives, en général aux demandes ayant un caractère ponctuel (Roman, 1994), et d'inattention totale à d'autres, notamment dans le domaine de renforcement des capacités (Chaves, 2003).

### **3.3. Réponses et stratégies des organisations face au processus de libéralisation**

Face au recul des politiques agricoles « globales », d'autres politiques fragmentées et sectorielles prennent progressivement la place, visant à réduire les effets négatifs des décisions macro-économiques. D'autres questions dirigent alors les orientations des institutions, comme celle du développement rural, de la lutte contre la pauvreté, de la protection de l'environnement ou encore de la promotion du tourisme. Seul le programme de « Reconversión Productiva », géré par le CNP, et avec des moyens réduits, continue à appuyer les organisations paysannes dans leur évolution vers la production destinée à l'exportation. Parallèlement, d'autres acteurs du secteur privé prennent de l'importance soit pour fournir des services auparavant assurés par l'Etat (crédit, intrants, formation, etc.), soit pour définir de nouvelles régulations des marchés par le biais de normes édictées au niveau national ou à l'étranger, notamment pour les produits exportés et se traduisant souvent par des processus de certification.



Face à la réduction et la segmentation des interventions publiques, les organisations paysannes sont amenées à transformer leurs relations avec les institutions. A l'issue de la période précédente, un grand nombre d'organisations, promues par les institutions et axées autour de nouvelles productions pour l'exportation, se sont effondrées. Mais d'autres gagnent progressivement en autonomie et acquièrent expérience et capacités pour se maintenir sur ces nouveaux marchés. Parallèlement émergent de nouvelles organisations centrées sur de nouveaux enjeux portées par les politiques. Elles visent à protéger les ressources naturelles en accédant aux mécanismes de financement pour services environnementaux, à promouvoir des activités de tourisme en milieu rural, à favoriser l'émancipation de groupes défavorisés comme les femmes ou les minorités ethniques.

Les organisations nationales issues de la période précédente poursuivent le processus de négociation politique, mais le mouvement paysan ne s'est jamais reconstitué. En 2005, à l'initiative du MAG, les organisations se sont réunies pour négocier entre elles et avec le Ministère un agenda pour renforcer l'agriculture familiale. Cette initiative montre un nouveau positionnement aussi bien des institutions que des organisations, visant à abandonner une relation paternaliste pour devenir des partenaires dans des négociations associant d'autres acteurs politiques. Cependant, la nouvelle administration mise en place après les élections de 2006 pourraient remettre en cause cette dynamique car cherchant à réserver les appuis aux organisations les plus fortes et les plus engagées dans le processus productif.

En ce qui concerne les organisations de producteurs nous pouvons distinguer trois stratégies développées lors de la dernière décennie.

- Certaines organisations prennent sont insérées sur quelques marchés (produits nouveaux ou services nouveaux) et ont acquis une autonomie importante en fournissant des services de qualité à leurs membres. Elles s'appuient sur l'expérience acquise au cours de la période précédente de transition, en utilisant ponctuellement des aides de l'Etat. Les organisations qui adoptent cette stratégie sont soit des « anciennes » organisations qui redéfinissent leurs stratégies et leurs activités, soit des « nouvelles » organisations. Ces dernières organisations sont créées pour la plus part à l'initiative de producteurs, avec un engagement plus fort de la part des membres et surtout une conscience du fait que l'organisation est leur seul moyen de survie.
- D'autres organisations demeurent dans une logique de dépendance vis-à-vis de l'Etat et continuent à chercher prioritairement l'appui des institutions publiques et peuvent être amenées à formuler leurs objectifs et leurs projets en fonction des financements disponibles. Ces organisations, habituées à avoir comme unique interlocuteur le MAG, peinent à se diriger vers d'autres interlocuteurs.
- Enfin, d'autres organisations encore acquièrent une expérience pour interagir avec d'autres acteurs : ministères, bailleurs de fonds, organismes de coopération, ONG, opérateurs privés, etc. Malgré une dépendance significative, elles profitent des opportunités offertes par ces nouveaux acteurs pour diversifier leurs demandes et leurs activités en fonction des financements proposées par ces organisations.

### **3.4. Leçons tirées du processus de transformation des organisations : la viabilité dépend du contexte**

Ce parcours historique de la politique agraire au Costa Rica, nous a permis de comprendre comment les organisations paysannes ont surgi, évolué et se sont transformées pendant une

longue période. Nous avons constaté comment leur relation avec les institutions publiques ont marqué ces organisations, ce qui explique leur importance dans l'économie agricole mais aussi les difficultés qu'elles affrontent aujourd'hui.

Le processus d'évolution des organisations n'a pas été accumulatif car seulement un nombre réduit des organisations de la première période ont survécu aux transformations de l'environnement politique. C'est à travers ces processus d'apprentissage, souvent douloureux, que les organisations deviennent progressivement capables de faire des choix stratégiques de manière autonome, ce qui est déterminant pour assurer leur survie. Certaines d'entre elles sont d'ailleurs devenues des acteurs économiques majeurs dans le pays. Mais même dans des situations d'échec, observées après chaque vague de constitution d'organisations par l'Etat, un processus d'apprentissage de leaders paysans a été généré qui se traduit actuellement par une accumulation d'expérience valorisée dans d'autres organisations ou d'autres réseaux.

Du côté des institutions publiques, nous avons vu le rôle central qu'elles ont joué dans la formation d'organisations. Cette relation étroite a eu des effets positifs et négatifs dans la consolidation des initiatives paysannes. Actuellement nous pouvons observer un phénomène de double dépendance où un nombre important d'organisation dépendent toujours des appuis publics, mais réciproquement où les institutions ont besoin de l'appui des organisations pour justifier leur survie dans un environnement politique qui leur est plus défavorable.

## **4. La diversité des OP : La viabilité des organisations dépend aussi du type d'organisation**

### **4.1. Construction d'une typologie fonctionnelle pour appréhender la variabilité**

Pour mieux comprendre le fonctionnement des organisations de producteurs, et donc élaborer un diagnostic sur leur viabilité, il importe d'approfondir la caractérisation de leur grande diversité, déjà partiellement mise en évidence dans l'étude historique présentée précédemment. Il existe de nombreuses typologies des organisations de producteurs en fonction de leur taille, de leur histoire, de leurs fonctions, de leurs activités, de leur structure organisationnelles, etc. Mais elles ne permettent pas de rendre compte du fonctionnement d'une organisation de producteur. Leur capacité à développer leurs activités, rendre des services à leurs membres, et à produire de l'action collective dépend largement des ressources mobilisables (personnes, capital, matériel) qui sont le fruit d'une accumulation progressive au cours du temps. Les règles qui régissent les relations entre les membres et avec l'extérieur sont des construits sociaux qui peuvent différer significativement entre deux organisations affichant des objectifs similaires et placées dans un même environnement. Mais elles dépendent largement du type d'activités conduites par l'organisation et donc des actifs spécifiques qu'elle doit mobiliser.

Nous proposons donc une typologie des organisations de producteurs qui s'appuie sur une prise en compte (i) des activités conduites par l'organisation, (ii) des ressources mobilisées pour conduire ces activités sachant qu'elles se construisent dans la durée, et (iii) des modalités de coordination interne réglant les relations entre membres et de coordination externe réglant les relations avec les autres acteurs. Cette typologie propose des types qui sont construites à partir de réflexions menées avec les organisations de producteurs dans le cadre de processus d'accompagnement, portant sur le fonctionnement de leurs organisations, et notamment sur

les facteurs explicatifs de ce qu'elles considèrent comme leurs succès ou leurs échecs. Elle n'est pas le fruit d'un traitement d'enquêtes classiques. D'une certaine manière elle s'inspire des réflexions menées par Minsberg (1990) pour décrire les sept formes d'organisation dans le monde de l'entreprise (l'organisation entrepreneuriale, l'organisation mécaniste, la bureaucratie professionnelle, l'organisation divisionnelle, l'organisation innovatrice, l'organisation missionnaire, l'organisation politique) et qui tient compte principalement du système technique, de l'environnement, des mécanismes de coordination, et des relations de pouvoirs.

## **4.2. La typologie**

### Les organisations émergentes

De nombreuses organisations sont émergentes et peuvent demeurer ainsi fort longtemps, voire disparaître sans avoir dépassé ce stade devenant ces « coquilles vides » dont parlent tant les techniciens de terrain. Elles sont toujours créées par un petit nombre d'individus, souvent avec l'appui ou à l'instigation d'acteurs externes à la communauté rurale, pour résoudre une difficulté ou pour saisir une opportunité. Elles peinent à définir un projet mobilisateur, établir des objectifs clairs, et mettre en place des modalités de gestion des ressources efficaces. Les coordinations internes sont fondées sur des règles informelles peu contraignantes avec la définition des critères d'appartenance à l'organisation qui n'est pas clairement établie et la participation des membres aux activités de l'organisation qui n'est pas acquise. Ce sont les représentants paysans, porteurs de l'initiative, qui façonne ainsi l'organisation, pouvant la diriger de manière autoritaire. En fonction de leurs motivations et de leurs réseaux au sein de la communauté et à l'extérieur, ils vont jouer un rôle déterminant dans son développement. Ces organisations sont à la fois fragiles économiquement et généralement dépendantes de l'extérieur, tant d'un point de vue financier pour permettre les investissements, voire couvrir les coûts de fonctionnement, qu'intellectuel pour former des compétences ou définir une stratégie. Cette dépendance peut-être fatale pour leur survie si l'organisation n'acquière pas progressivement plus d'autonomie.

Ces organisations, très nombreuses, sont fortement demandeuses d'appui pour construire leur projet. Les méthodes d'intervention relèvent plus de la formation et de l'animation pour aider à faire émerger une action collective. Cependant, comme il est difficile de forcer les dynamiques sociales en cours, le processus d'accompagnement peut être long et ne jamais déboucher sur la construction d'un projet partagé et porté par les membres.

### Les organisations de développement communautaire

Ayant passé le premier stade de développement, certaines organisations se sont centrées autour d'objectifs visant un développement des communautés et des familles. Elles conduisent des activités variées mêlant à des degrés divers des projets économiques, dans le domaine agricole (production et transformation) et non-agricole (tourisme, commerce de détails, etc.), et des appuis au développement communautaire (construction de maisons, gestion de bourses scolaires, prêts individuels, formation de base, etc.). Les activités économiques sont cependant jugées comme fondamentales pour asseoir le financement de l'ensemble des activités sur des bases durables. La dimension multiforme des activités favorise une définition large du concept de membres, jusqu'à pouvant inclure l'ensemble des

producteurs d'une zone donnée. Les règles qui régissent les relations entre membres sont variables en fonction du type d'activités, générant des modalités d'organisation très différentes d'une organisation à l'autre et pouvant évoluer fortement au cours du temps. Les représentants paysans à la tête de l'organisation jouent un rôle déterminant pour construire une culture commune favorisant des liens de solidarités entre membre et pour élaborer une stratégie qui garantisse la prise en compte des préoccupations des familles rurales. Cependant la diversification des activités, générant un accroissement du travail et demandant la mobilisation de compétences nouvelles, nécessite généralement le recrutement de gérants salariés qui influent alors sur les orientations et les décisions. Pour son fonctionnement ce type d'organisation s'appuie sur un réseau local de producteurs reconnus pour mettre en œuvre les activités et tisse des alliances fortes avec des acteurs extérieurs pour attirer des compétences et des financements. Elle joue alors le rôle de porteurs de projets et facilite leur mise en œuvre. Quand elles ont atteint une certaine maturité, ces organisations sont fortement innovantes, fournissent des services de qualité à ses membres, et sont relativement stables grâce à la gestion d'un large portefeuille d'activités diversifiées.

Beaucoup d'organisations se positionnent dans une telle stratégie mais celles qui ont atteint un stade de développement leur permettant de jouer un rôle significatif pour le développement d'un territoire ne sont pas nombreuses au Costa Rica et peuvent recourir des statuts divers coopératif (Coopeldos) ou associatif (AsoproAAA). Ces dernières sont capables d'exprimer clairement leurs besoins et peuvent nécessiter des appuis en termes d'élaboration d'une stratégie forcément complexe jouant sur les opportunités, de montage et gestion de projets, et de gestion administrative et comptable.

### Les organisations professionnelles

Certaines organisations sont centrées sur l'activité économique la plus importante pour les familles, fournissent des services autour de la production, transformation et commercialisation d'un nombre réduit de produits agricoles. Progressivement ces dernières sont devenues professionnelles, au sens d'une spécialisation dans un secteur d'activité avec une connaissance importante d'une filière basée sur l'expérience, et l'acquisition de compétences pour la conduite de ses activités. Parfois des investissements particuliers, permettant de répondre à des exigences d'acteurs de l'aval, les amènent à se spécialiser encore plus, augmentant leurs performances mais aussi les risques de dépendance vis-à-vis du marché. Les règles de fonctionnement deviennent plus formalisées. Les critères d'adhésion sont plutôt fondés sur le type de production de l'exploitation et l'engagement du producteur à livrer ses récoltes à l'organisation. Mais les règles régissant cette relation ne permettent pas d'éviter les comportements opportunistes des membres qui souvent n'hésitent pas à vendre à d'autres acteurs si les conditions sont plus favorables, à l'exception notable des filières captives comme le lait ou l'ananas de qualité destiné à l'exportation. Dans les organisations qui peuvent recruter du personnel salarié, le gérant devient une personne déterminante de part la connaissance qu'il acquière sur les processus techniques et par la relation privilégiée qu'il établit avec les clients. La capacité des membres du bureau à comprendre la situation et à se maintenir informés, est décisive pour garantir des décisions qui soient conformes aux objectifs des membres. La fourniture aux membres des services nécessaires à la production (crédit, assistance technique, etc.) ou la coordination de ces services fournis par des acteurs extérieurs, est un élément important de succès de l'organisation. Même si les ventes sur le marché « spot » ne sont pas rares, les relations avec les acteurs de l'aval sont généralement fondées sur des contrats dont les termes peuvent être variables en fonction de la nature du produit, la capacité de négociation et réputation de l'organisation, et les exigences de ces

acteurs. Les résultats obtenus sont cependant très différents suivant les organisations. Celles qui vendent des produits traditionnelles sur le marché national (haricot, riz, etc.) ou à l'exportation (café) rencontrent des difficultés car les prix ont été tirés vers le bas pendant des décennies et peinent à faire émerger des solutions alternatives (nouveaux produits, nouvelles manière de commercialiser, etc.). Celles qui vendent des produits non-traditionnelles à l'exportation (ananas, cœur de palmier, etc.) peuvent dégager des valeurs ajoutées importantes mais sont fortement exposées aux retournements des marchés internationaux et aux exigences croissantes des acteurs de l'aval qui se traduisent par l'apparition de normes et de processus de certification.

Ces organisations sont les plus nombreuses au Costa Rica (Association La Tigra, APROPIÑA). Suivant le degré de développement les appuis qu'elles peuvent requérir sont les mêmes que ceux exprimés dans le type précédent. Mais de plus en plus elles sont demandeuses de conseils pointus pour choisir un investissement, pour identifier des segments de marchés, ou pour mettre en œuvre un processus de certification exigé par l'aval des filières.

### Les organisations bureaucratiques

Quelques organisations sont devenues progressivement bureaucratiques car un fort développement les a amené à modifier leur fonctionnement pour mieux gérer leurs activités (production, transformation, commercialisation, etc.) et leurs investissements (matériel, usine, etc.). Elles sont surtout présentes dans le secteur du lait, du café, et modestement de l'approvisionnement en intrants. Dans les deux premiers cas, la sécurisation et la rentabilisation de l'outil industriel est déterminant dans les décisions prises par l'organisation avec un poids prépondérant des salariés dans la définition des orientations. Elles perdent ainsi une partie des liens particuliers qui les unissaient aux producteurs avec des contrats avec les membres plus codifiés quand il s'agit de leur acheter leur production, en les rémunérant souvent sur la base de critères de qualité, ou s'apparentant à des relations de clients à fournisseurs quand il s'agit de leur vendre des intrants. Certaines d'entre elles peuvent même susciter un processus de sélection de ses membres pour ne conserver que ceux qui répondent le mieux à sa stratégie. Ces organisations n'éprouvent que peu de difficultés pour accéder aux services dont elles ont besoin pour son propre fonctionnement ou pour s'assurer de la qualité des produits fournis par ses membres car elles sont en capacité intellectuelle et financière de les mobiliser à l'extérieur ou de les développer en interne. La nature des relations avec les acteurs de l'aval sont diversifiées avec des ventes sur le marché spot, des contrats conclus en fonction des opportunités de marché, ou des contrats s'apparentant à des alliances stratégiques incluant des engagements pluriannuels. Certaines de ces organisations (par exemple la coopérative laitière Dos Pinos) sont même capables d'imposer certaines de ses conditions à ses clients.

Ce type d'organisation est peu fréquent au Costa Rica mais leur poids économique est relativement important dans certains secteurs. Elles ont bénéficié d'un temps long pour se construire dans le cadre politiques publiques favorables à leur développement, ce qui n'est plus le cas pour les organisations plus récentes.

### Les organisations idéologiques

Certaines organisations peuvent être considérées comme idéologiques, au sens où des normes et des valeurs régissent le fonctionnement de l'organisation, se positionnant plus sur la

défense des intérêts des producteurs (syndicats, quelques Cámaras) ou sur la défense d'une cause (sociale comme le renforcement de la place des femmes dans la société rurale, environnementale comme la promotion de l'agriculture biologique, etc.). Cette orientation n'est pas incompatible avec la fourniture de services aux membres (voir UPANACIONAL qui collecte des fonds liés aux assurance-maladie et aux retraites) ou le développement d'activités économiques pour assurer les bases de leurs financements. Le fonctionnement de ces organisations s'articule autour d'un petit nombre de représentants adhérant fortement à ces valeurs et pouvant consacrer une large partie de leurs temps à leur organisation, et d'un réseau plus ou moins formalisé de membres qui agissent comme des militants plus ou moins actifs, plus ou moins opportunistes. La gestion de la relation avec l'extérieur est stratégique et peut privilégier à des degrés divers les interactions avec les ministères (agriculture, environnement, commerce, etc.) pour influencer sur les politiques, la coopération internationale pour attirer les financements, la société civile pour promouvoir une cause. Les alliances entre ces organisations sont fortement dépendantes du contexte et des trajectoires personnelles des représentants.

Ce type regroupe de nombreuses organisations mais avec une forte hétérogénéité que ce soit en termes de tailles (de quelques dizaines à plusieurs milliers de membres) ou résultats obtenus par rapport aux objectifs qu'elles affichent. Les appuis qu'elles peuvent demander s'inscrivent dans des processus de formation et d'échanges d'expériences, tant sur leur environnement que sur la gestion de processus de négociation, souhaitant généralement élaborer leurs stratégies en dehors de regards extérieurs.

### **4.3.     *La pertinence de la typologie***

De par la construction de la typologie, certaines organisations peuvent s'apparenter à différents types, ceux-ci n'étant que des représentations simplifiées de la réalité. En particulier, la frontière entre organisations de développement communautaire et organisations professionnelles n'est pas tranchée. Aucune organisation du premier type n'est viable sans projets économiques, et il est rare que des organisations professionnelles ne rendent pas des services à leurs membres dépassant le cadre de l'appui à la production.

D'autre part, les organisations peuvent évoluer d'un type à un autre au cours du temps sans qu'il y ait forcément un sens à l'histoire. Si elles passent tous par une phase initiale semée d'embûches, elles peuvent soit s'orienter progressivement vers le type « organisation de développement communautaire », « organisation professionnelle », ou « organisation idéologique ». Cependant certains choix sont irréversibles, ou difficilement réversibles, comme des investissements importants (infrastructures, machines spécialisées, etc.) qui vont pousser à la spécialisation, puis éventuellement à adopter un type « organisation bureaucratique ». De même « l'organisation idéologique » pourra rencontrer des résistances internes significatives pour s'orienter vers un autre type d'organisation, ce changement pouvant lui être fatal si les tensions ne sont pas maîtrisées.

## **5. Conclusion**

Notre analyse nous montre l'importance des politiques publiques pour favoriser l'émergence puis la consolidation des organisations de producteurs. L'Etat costaricien, à l'origine de

nombreuses organisations, a favorisé une participation active de ces dernières à la production agricole mais aussi à sa transformation, ainsi qu'au développement de nouvelles activités en milieu rural. Cependant l'autonomie des organisations, gage de leur viabilité, est un construit progressif qui demande aux producteurs de s'émanciper d'une relation de dépendance avec les institutions publiques.

Mais il n'y a pas de linéarité dans la trajectoire des organisations. Certains choix sont possibles ou impossibles suivant le contexte du moment, suivant le niveau de développement de l'OP. Il existe des choix irréversibles et d'autres réversibles qui marquent définitivement la vie d'une organisation. Il existe des stratégies différenciées, certes en fonction des objectifs de l'organisation, mais aussi en fonction des normes et des valeurs que partagent les membres.

A l'exception de quelques organisations, peu nombreuses mais pouvant avoir un poids économique important, la majorité des organisations ont besoin d'appui pour renforcer leurs capacités et gagner en autonomie. Mais la diversité des organisations implique de mettre en œuvre des méthodes et des dispositifs d'appui adapté à cette diversité. Or il s'avère que malgré des efforts de la part des institutions publiques qui sont significatifs en termes de mobilisation de ressources, ces appuis restent peu adaptés car s'inscrivant dans des démarches encore trop normatives et négligeant encore trop les questions de renforcement des capacités humaines.

## **Bibliographie**

Banque Mondiale (2008) Rapport sur le développement dans le monde. L'agriculture au service du développement, Washington, Banque Mondiale

Biénabe, E., J.-F. Le Coq, et al. (2004). Linking farmer to agricultural products markets: Lessons learned from literature and projects review. In : Développement durable et globalisation dans l'agroalimentaire : Colloque international AIEA2 et Ateliers de la SCAE, Université Laval, Québec, 23 - 24 août 2004. -: p. 205-236.

Berdegú J., Balsevich F., Flores L., Reardon T. (2005) Central American Supermarkets' private standards of quality and safety in procurement of fresh fruits and vegetables, Food Policy, No 30, pp 254-269

Bosc, P. M., D. Eychenne, et al. (2002). The role of Rural Producer Organizations in the World Bank Development Strategy. Washington D.C., World Bank.

Chaves R. (2003), Organizaciones campesinas y Estado en la política de reconversión productiva y apertura comercial : periodo 1997- 2001. Tesis para optar al grado de licenciatura en sociología. UNA, Heredia, Costa Rica. 173p.

Dosi G., Nelson R.R. (1994) An introduction to evolutionary theories in Economics. Journal of Evolutionary Economics, Vol 4, pp 153-172.

Henson, S., Caswell J. (1999) Food safety regulation: an overview of contemporary issues, Food Policy, Vol. 24, No 6, pp 589-603

Maître d'Hôtel, E. (à paraître) Participation et adaptation des organisation sau changement institutionnel : les organisations agricoles au Costa Rica face aux politiques de libéralisation, thèse doctorat, Montpellier, Supagro, 262 p + annexes

Masis G., Rodriguez C. (1994), La agricultura campesina en Costa Rica: alternativas y desafios en la transformacion productiva del agro. Ed IDEAS, San José, Costa Rica.

Mazoyer M., 1997. Histoire des agricultures du monde. Du néolithique à la crise contemporaine, Paris, Ed. du Seuil.

Menard C. (2007). Cooperatives: Hierarchies or Hybrids? in Vertical Markets and Cooperative Hierarchies. The Role of Cooperatives in the Agri-Food Industry, Karantininis, Kostas; Nilsson, Jerker (Eds.) XIV, 285 p.

Mercoiret, M.-R. Ed (1994). L'appui aux producteurs ruraux : guide à l'usage des agents de développement et des responsables de groupements. Paris, Ministère de la Coopération/Karthala, 463 p.

Mora J. (1989), Costa Rica : agricultura de cambio y produccion campesina. Revista de Ciencias Sociales n° 43 marzo 1989. Universidad de Costa Rica, San José, Costa Rica.



Mora J. (1994), Costa Rica: politica agricola y apertura economica en los anos noventa. Tesis de maestria en politica económica, Universidad Nacional, Heredia, Costa Rica, 31 p.

Olson, M. (1978). Logique de l'action collective. Paris, PUF.

Ostrom E., 1990. Governing the commons: the evolution of institutions for collective action, New York, Cambridge University Press.

Rodríguez Jiménez N. (2006) Les organisations paysannes, leurs relations et leur rôle dans la participation au développement rural : le cas de la région Huetar Norte au Costa Rica, thèse doctortat, université Paris I, 472 p + annexe

Roman I. (1994), ¿Conciliacion o conflicto? Luchas campesinas y democracia en Costa Rica. Editorial Porvenir, San José, Costa Rica.

Rondot, P., M.-H. Collion, Eds. (2001). Agricultural Producer Organizations. Their contribution to Rural Capacity Building and Poverty Reduction. Washington D.C., Worldbank, 69 p.

Sykuta M.E., Cook M.L. (2001) A new institutional Economics Approach to Contracts and Cooperatives, American Journal of Agricultural Economics, Vol 83, No 5, pp 1273-1279

Williamson, O. E. (1985). The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting. New York, The Free Press.